

# PPP 模式在 公共服务领域中的应用和分析

■ 刘 志

(北京市发展和改革委员会, 北京 100031)

[摘 要] 本文从政府管理体制和融资方式的角度全面阐述了PPP模式,分析了英国等国在公共服务领域应用PPP模式的效果,对体育场馆应用PPP模式进行了经济学分析,提出了北京奥运场馆项目法人招标的三种融资结构;在总结北京奥运场馆项目法人招标融资结构的基础上提出在我国公共服务领域推行PPP模式的意见。

[关键词] PPP模式;公共服务;体育场馆;融资

**Abstract:** Generally expatriate the author's understanding of PPP pattern from government management system and finance methods. Analysis PPP pattern effect in public service fields of British and other countries. Do economic analyze on sports venues PPP pattern and put forward three finance structures of Beijing Olympic venues projects ownership tender on which the author gives comments about adopting PPP pattern in China public service fields.

**Key words:** PPP pattern; public service; sports venues; finance

[中图分类号] F407.9

[文献标识码] A

[文章编号] 1002-851X(2005)07-0013-06

## 一、对PPP模式内涵的认识

PPP(Public-Private-Partnership,即公共部门与私人企业伙伴关系的英文字头缩写)模式,是上世纪九十年代初在英国公共服务领域开始应用的一种政府与私营部门之间的合作方式。PPP模式包括了两个层面的涵义:广义上是指地方政府官员和企业、志愿者为改善公共服务而进行的一种正式合作;对于中国国情来说,PPP模式是在完善社会主义市场经济体制框架下,对公共服务领域投融资体制和管理方式上进行的创新。狭义上是指公共部门与私人部门共同参与生产和提供物品和服务的制度安排,是一种项目融资方式;合同承包、特许经营、补助等符合这一定义。

PPP模式与传统投融资体制相比,具有带动私人部门进入公共服务领域的杠杆作用和风险分担的机制,以及在开辟新的资金来源、提高公共服务供给的数量和效率、增加公私部门的收入等方面的特点和优势。

PPP模式总体包括了公共和私人企业之间就公共服务领域进行合作和融资的全面整体规划,这些领域主要包括城市交通、铁路运输、公路、桥梁、医院、学校、体育场馆、监狱和其他。它是根据当地条件和政策,对不同的项目采取的各种不同的配套方案。通过这种合作形式,合作各方可以达到与预期单独行动相比更为有利的结果。合作各方参与某个项目时,政府并不是把项目的责任全部转移给私人企业,而是由参与合作的各方共同承担责任和融资风险。

通过PPP模式,政府机构更加主动而灵活地运用私营领域的各种优势,但同时又能保持对各项公共服务在质量和水平上的管理和控制。这种控制权的保持是以一定标准上建立起来的付费机制为基础的。在典型的PPP模式中,公共服务的提供者不会为购买其资本资产而进行一次性付清款项,而是建立一个由私营机构投资并运营的、独立的商业实体来进行运作,在合同约定的框架内长期为公众提供高质量的公共服务;只有当所提供的公共服务达到合同规定的标准时,这些私营机构设立的商业实体才能够获得相应的回报。公共部门与私人机构通过合同结成稳定的契约关系。在这个关系中,公共部门通过合同规定了私营机构应提供的服务类型与标准,合同各方在规定时间内都必须完成约定的义务,包括在预算范围内完成服务的项目,因此效率大大提高,项目风险随之降低,有效地控制了过去在政府负责的项目中普遍存在的超工期、超规模、超概算等问题,同时服务质量和水平得到有效保证。

PPP是在公益设施私有化的背景下出现的,但它和私有化有本质的区别。私有化的项目运作完全通过市场,由私营资本主导,政府在其中所起的作用是有限的;而PPP强调的是政府和私营企业的合作关系。公私部门的合作是建立在联合投入资源,共担责任,共担风险,共享利益的基础上,通过合作达到共同的或者一致的目标,即提供更好的公益设施和服务。

根据政府和私营部门在项目中的参与程度、主导地位的差异以及项目性质,PPP又可分为建设-经营-移交BOT(build-operation-transfer)、建设-拥有-经营BOO(build-own-operation)、建设-移交BT(Build-Transfer)和移交-经营-移交TOT(Transfer-Operate-Transfer)等不同的类型。

## 二、PPP模式在公共服务领域中的应用

鉴于传统模式在提供公共服务上存在的弊端,1992年,为了提升基础设施水平、解决公共服务的资金匮乏和公共部门缺少有效性和资金效率等问题,

英国当时的财政大臣肯尼斯·克拉克首次提出PPP的概念,并于1993年11月出版了手册《新突破》,其副标题是“面向公共部门和私人部门之间的新型伙伴关系”,从此废除了最初严格限制私营资本进入公共领域融资的规定,为私营部门参与政府融资消除了政策和法律的限制。

在过去十多年中,英国政府通过改革向公众提供公共服务的方式,利用由私人投资的商业服务公司或机构在金融、设计、管理等方面的技术和经验,为公共领域提供更好的服务。PPP模式已经不同程度地应用在交通、教育、监狱和医疗等领域,甚至在国防建设上也采用PPP模式。从项目构成来看,交通项目占25%,医疗项目占20%,教育项目占15%,国防项目占15%,其他项目占25%,包括监狱、环境、IT、休闲等。英国75%的政府管理者认为PPP模式下的工程达到和超过价格与质量的要求,可节省17%的资金。80%的工程项目按规定工期完成,常规招标项目按期完成的只有30%;20%未按期完成的、拖延时间最长没有超过4个月。同时,80%的工程投资均在预算之内,一般传统招标方式只能达到25%;20%超过预算的是因为政府提出调整工程方案。

PPP模式出现后受到公共部门和私营部门的欢迎,在世界许多国家得到广泛的应用。智利于1994年引进PPP模式,至今已完成交通、机场、监狱等36个项目,投资额60亿美元;不仅提高了基础设施的现代化程度,而且获得充足资金投资到社会发展领域;巴西于2004年12月通过《公私合营(PPP)模式》法案,以法律的形式对国家管理部门执行PPP模式下的工程招投标和签订工程合同做出具体的规定。巴西已经列入2004-2007年4年发展规划中的23项公路、铁路、港口和灌溉工程将作为PPP模式的首批招标项目,总投资130.67亿雷亚尔。2000年悉尼奥运会主体育场-奥林匹克体育场,采用PPP模式建设,通过国际招标选择中标人负责体育场的设计、投融资和建设,同时政府给予资金上的支持。法国巴黎为1998年世界杯足球赛建设的法兰西体育场也采用了PPP模式;总投资36600万欧元。国家投资为19100万欧元,其余通过招

标由中标人负责筹集。

2002年至2003年,北京市采用项目法人招标的方式,通过国际招标确定8个奥运场馆及附属设施的业主,由业主负责项目的投融资、设计、建设和运营。奥运场馆及附属设施项目法人招标力求达到:一是全社会最广泛的参与奥运工程建设;二是减少政府承担的运营风险;三是探索一条利用社会资金,建设公益设施的融资新渠道。社会投资已占到奥运场馆项目投资的一半以上。因此,从本质上讲,奥运项目法人招标属于PPP模式。

### 三、体育场馆PPP融资结构分析

体育场馆主要提供公共服务,满足公众需求,具有显著社会效益,不具有效益的排他性,不具有完全的消费排他性,在一定条件下具有非竞争性。无法使用市场供求关系的因素合理影响价格(或收费标准)。例如,能容纳2万人的体育馆在满员以前,增加额外一个消费者,并不增加额外成本,它是非竞争性的,同时,它通过收费排除了一些人进入,从而具有排他性。作为体育场馆这样的设施来说,政府独立投资存在资金缺乏和效率低下的问题,民间投资只追求利润而忽视社会效益,联合二者共同建设,共享收益,共担风险,是一种有益的探索。

悉尼奥运体育场馆PPP融资结构。澳大利亚新南威尔士州奥运协调局负责悉尼奥运会主体育场、主体育馆和奥运村的招标工作。

主体育场招标工作用2年时间完成。主体育场投资估算6.15亿澳元,其中政府拨款9120万澳元,政府贷款600万澳元,占总投资的15.8%;其余84.2%的资金由中标联合体组建的私人财团—2000年澳大利亚体育场公司负责筹措。中标人除投入股本金、向商业银行贷款外,还向社会发行34400个“黄金会员”坐席,单价1万澳元,发行“白金会员”席位600个,单价3.4万澳元。扣除各种支出后,实际筹集建设资金2.994亿澳元,占总投资的近一半。这些黄金和白金会员可以参加2000年奥运会开、闭幕式;白金会员资格有效期为32年,有固定的包厢,白金会员还可以得

到今后主体育场举办的体育赛事的免费票2张(奥运会、世界杯足球赛等顶级赛事除外);黄金会员保证可以购买到每场比赛的门票,有专门的休息室。

奥运协调局代表州政府与中标人共签署了9种合同,除特许权协议外,还有租赁协议(包括土地租赁协议)、政府贷款协议。悉尼奥组委与中标人签署了体育场协议和商业权利协议。政府通过协议授予中标的私人财团负责融资、建设及在建造完成后31年内的经营和维护体育场。该私人财团委托一家专业公司负责体育场前10年的经营,并组建了两家公司分别负责管理体育场和拥有体育场的资产。持有资产的公司负责偿还银行本金和利息、向地方政府缴纳税费。管理公司向持有资产的公司支付租金租用场馆,租金的多少基于管理公司的收入而定,这些收入的来源包括冠名权、场馆租用、商业集会、会所收费、商品售卖、广告和餐饮等。为便于经营,奥运会后,悉尼主体育场的坐席从奥运会期间的11.2万个减少为8万个,并将塑胶跑道改为坐席,不再用于田径赛,只用于当地更受欢迎的橄榄球等体育比赛和文化、商业活动。主体育场的冠名权在赛后出售给澳大利亚Telestra电信公司,冠名权使用费5000万澳元,合同期限为10年。目前在体育场的多功能厅内基本上每天都有各种商业活动;日常参观人数约400人,大型活动时可达到8万人;2005年计划安排30场比赛。在经过赛后最初阶段的亏损后,主体育场已开始盈利。

主体育馆的招标工作用1年2个月时间完成。主体育馆投资估算2.8亿澳元,其中私人投资4050万澳元,由中标联合体组建的私人财团负责筹措,私人投资被再融资为3550万澳元无追索权定息贷款。其余的资金来自政府拨款和股本金。该项目是按典型的BOT方式建设,中标人负责场馆的融资、建设和30年经营。收入来源包括举办体育活动、音乐会、展览、会议和宴会。奥运会后,该私人财团由于经营不善,以比造价低很多的价格将体育馆出售给另1家私人公司。目前这一体育馆仍在运营中,每年安排80场以上的比赛活动。

北京奥运场馆项目法人招标融资结构。北京发



改委负责奥林匹克公园内国家体育场、国家体育馆、国家游泳中心、国家会议中心和奥运村的项目法人招标工作,并受海淀区和顺义区政府委托,组织协调五棵松文化体育中心和奥林匹克水上公园和乡村赛马场的招标工作。其中国家游泳中心后来改为海外华侨捐资建设,乡村赛马场因溜标改为顺义区政府自筹资金建设,其他项目都是通过国际招标确定的业主,由中标人组建的公司负责项目的投融资(国家体育场有部分政府出资)、设计、建设和运营。北京奥运场馆项目法人招标的基础是奥运场馆及附属设施项目法人招标文件,这是根据我国招标投标法和北京市政府与国际奥委会签署的《主办城市合同》以及我国相关法律编制的具有法律约束的文件,由招标人组织法律顾问、财务顾问等专业机构编制完成后报市政府审定。投标人依据招标文件及后来的澄清文件编制投标文件,提出项目的设计方案、融资方案、建设方案和运营方案等。通过对其设计方案、建设方案、融资计划、运营方案、对协议条款和条件的响应等进行评审,以及和中标候选人谈判,最终确定中标人。

由于奥运场馆属于大型公益型设施,场馆自身很难实现财务平衡,因此,招标人以符合奥运比赛要求为基本条件,以赛后满足市民文化体育需求为途径,以实现财务平衡为目的,对不同的场馆进行组合包装,打捆招标,设计了不同的融资结构。

国家体育场融资结构。国家体育场在奥运会期间能容纳观众91,000人,承担开幕式、闭幕式和田径比赛,奥运会后,设永久座席80000个,可作为国际特殊重大比赛和各类常规赛事以及非竞赛活动的场地,工期36个月。为保证项目按期完工,满足奥运会的使用要求,并降低中标人的财务压力和运营成本,国家体育场项目是按PPP的模式来建设。政府在项目建设上提供资金支持,政府出资比例不低于项目总投资的51%,招标选择国家体育场项目法人合作方,与政府出资人代表—国资公司共同组建项目公司,负责国家体育场的建设、融资、运营和管理。

国家体育场PPP模式的核心是特许经营权的授

予,基础是要处理好4个方面的关系:一是建筑设计与项目法人招标的关系;二是工程质量、成本、安全、效益与工期的关系;三是赛时与赛后的关系;四是中标人与政府出资人代表的关系。招标文件及后来的澄清文件对此都做了明确的规定和界定。为此,中标人产生后,在招标文件的法律框架下,要签署相关协议或合同,即为明确市政府和中标人双方权利和义务,国家体育场项目中标人—中国中信集团联合体与北京市人民政府签署《国家体育场特许权协议》;为满足2008年奥运会赛事要求,与北京市人民政府和第29届奥林匹克运动会组织委员会签署《国家体育场协议》;与北京市国有资产经营有限责任公司签署《合作经营合同》。在以上协议或合同中,市政府承诺给予中标联合体30年的特许经营期;由北京市政府提供场地规划、土地使用、场地配套设施、资金和政策等条件,由奥组委提出赛事需求和比赛场馆功能性要求;国资公司依据合作经营合同监督项目公司对项目的建设投资和资产维护修理,并拥有对重大事项决策的否决权,同时承诺30年内不参与分红;中标人负责项目的设计、投融资(政府出资以外部分)、建设、运营及移交。

国家体育场是我国第1个采用PPP模式建设的体育设施,已于2003年12月开工建设,目前工程建设进展顺利。

北京五棵松文化体育中心项目融资结构。五棵松文化体育中心项目的运作是将预期盈利弱的体育场馆搭配一定面积的商业设施,经包装后对国内外公开招标确定项目法人,由项目法人负责项目的投融资、设计、建设、经营和管理。这个项目的特点是,单就五棵松文化体育中心内的体育馆本身而言,30年的正常经营期内是亏损的,但是通过搭配一定面积的酒店、商业娱乐等设施,项目整体将得到较好的效益。会议中心项目的融资也采用这个模式。目前这两个项目都已完成各项前期准备工作,已于今年上半年陆续开工。

国家体育馆融资结构。国家体育馆是一座专为2008年奥运会体育比赛修建的场馆,能容纳

19000名观众(奥运会后调整为16000个座位)。奥运会后,它将按照北京市综合娱乐中心的框架发展成为多功能综合文体设施。国家体育馆按照BOT模式设计,由中标人负责项目的融资、设计、建设和30年的经营。由于体育馆的公益性质,它的预期收益是亏损的。为了营造一个竞争的环境,吸引有实力的投资人参与国家体育馆的建设,国家体育馆是和奥运村捆绑招标,以有盈利预期的高档住宅奥运村平衡带有公益特点的国家体育馆,使得项目整体具有较强商业价值。

国家体育馆和奥运村捆绑后招标选择项目法人,中标人按要求组建项目公司,负责项目的设计、投融资、建设、运营/经营及体育馆的移交。由于该项目投资经营领域相差较大,招标文件提出投标人要具备较强的综合能力,不仅要有房地产开发、建设和运营的经验,还要有体育、文化运作的背景。同时为实现“双赢”,市政府承诺给予项目在土地、基础设施配套、特许经营权等方面的优惠条件和支持,但同时要求投标人自行提出奥运村的综合地价数额,以此作为评标的条件之一。目前,这两个项目也全部完成了前期准备工作,体育馆已经开工,奥运村开工在即。

#### 四、奥运场馆项目法人招标的启示

##### (一)尽快制定与项目法人招标相配套的法律法规

国外通常的做法是通过立法规范BOT(以及PPP等)项目的运作,把BOT项目实施过程中涉及的诸多法律法规统一起来,为投资人创造一个透明的法律环境。投资人能预期项目未来所面临的法律条款/条件,增强投资信心。由于国内目前缺乏与BOT或类似项目运作配套的政策法规,在加上因经济发展需要政策法规的不断改进,使外国投资人感到不确定因素较多,影响了投资的积极性。

这次奥运场馆项目法人招标在我国是第一次,在实际操作中,发现现行的一些体制、法规和政策有不相适应之处。例如,现行的招投标法对招甲方的各种经济活动,没有界定法律关系。再者,多数奥运项

目在招法人时,标书中没有设定标底,而是由投标人提出项目的建筑面积、工程投资等数额,最后的数额是通过谈判而不是专家评审确定的,即按照现行法律的规定,应该先发出中标通知书才能和中标人进行谈判,但是这样做的直接后果是根本没有办法和中标人就实质性问题进行协商。第三,从管理角度看,采用BOT方式融资,涉及许多具体问题,如国家的产业政策、外汇政策和投资政策等。而目前我国既没有专门的机构对这类融资项目进行管理,也没有相应的政策和法规来规范和指导项目的实施。

2004年7月1日起已正式施行《中华人民共和国行政许可法》。应按照行政许可法的要求,加快制定与项目法人招标相配套的法律法规,形成合理并完整的项目融资立法体系。目前,急需制定《项目法人招投标法》,通过立法的形式,对项目法人招标从规划、选项、立项、前期开发、审批、招投标、政府各部门职责和协调、项目执行管理、项目风险管理、项目管理结构、合同问题、政府采购、审计等方面作全面而细致的规定。通过立法,兼顾投标人的利益,给予不同程度的优惠,改善经营环境,做到政府和项目法人双赢,这也是项目最后取得成功的重要因素之一。

##### (二)妥善处理建筑设计方案和法人招标的关系

完整的BOT模式是由中标的项目法人负责融资、设计、建设、运营和管理,因此也被称为DBFO(设计、建设、融资、运营)。基础设施项目中应用的BOT模式是不带设计的,仅指建设、运营、移交。奥运项目法人招标是体育设施项目,在理论上应是带设计的,因为设计直接关系到未来项目的运营。面对一个设计不合理的场馆,再好的运营商也无回天之术。另外,将设计的责任交给投标人是利用BOT模式转嫁项目风险的重要特点。中标人确定后,其设计方案即变为今后的实施方案。本次项目法人招标大部分项目的设计方案是由投标人完成的,而且设计方案与其融资方案、建设方案、运营方案紧密联系在一起,形成一个完整的投标方案。但是由于投标人在投标文件中只能提交一个设计方案参加评审,从数量上看,很难评选出一个

世界一流的设计方案。

同时,本次招标存在另外一种情况,这就是设计方案与法人招标分离,没能形成BOT完整的操作过程,在一定程度上挫伤了国外投标人的积极性。例如,国家体育场项目先行招标选定概念设计方案,最终提供给投标人的只有一个方案,即“鸟巢”方案,由于“鸟巢”方案估算造价高于资格预审和意向征集文件的投资估算,且施工技术难度大,将来维护成本高,不利于赛后运营,对投标人造成了一定的消极影响,结果,造成最终只有3个联合体正式递交了投标文件,参加评审,并且,联合体代表均变更为国内企业。

从奥运项目法人招标的实践看,我们认为先有项目法人招标,还是先有建筑设计,要从实际出发,视项目的具体情况区别对待。

一是在确定项目招标前要先明确招标的目的,招标人究竟看重什么。根据目的先分析该项目是否适用以项目法人招标的模式运作,然后选择融资模式。

二是对于一般民用建筑或注重商业运营的文化体育设施,其项目法人招标宜包括设计,对于注重建筑单体外观或标志性的民用建筑来说,其设计应与项目法人招标分开,预先征集优秀设计方案,待设计方案确定后,再进行招标。但是必须认识到这样的招标模式与通行的BOT模式有本质性的区别,基本改变了BOT招标的最基本特征,不能最大限度地吸引投资人,继而不能达到尽可能减少政府投资的目的。作为一种补救手段,政府应在设计方案确定前,组织进行必要的技术论证,避免设计方趁机要高价,加大工程造价,增加投标人的投资。同时,最好政府能提出多个设计方案,以便投标人有选择的余地。

(三)适时开发与项目法人招标相配套的金融产品

这次项目法人招标活动凸现我国金融领域在市场化方面的滞后。例如,缺少灵活多样的金融产品以供投标人选择,项目法人招标难以获得最佳结果。建议政府投资主管部门和金融部门共同研究,适时推出与项目法人招标相适应的金融产品,这些金融产

品可以配合BOT项目结构中分散风险的设计,实现BOT项目的优点;借鉴悉尼奥运场馆建设引入民间资本的经验,积极探索在体育场馆建设中推行集信托基金、股票、门票和会员证等为一体的金融产品的可行性和途径。

(四)转变政府管理职能,推进政府投融资体制改革的进程

PPP模式是吸引社会投资进入公共服务领域的有效途径。政府部门作为PPP模式的一方,其管理方式和运行机制要适应这种变化。对建设项目,应注重采用合同管理这种与市场经济要求相适应、符合国际通行做法的经济手段。通过合同管理,控制工程质量、进度和投资规模,达到投资效益和社会效益最优。当经济活动各方出现问题或纠纷时,主要依靠经济或法律手段而不是行政干预来解决。增强服务意识,建立各相关部门之间并联式的项目管理模式,超前做好项目选址、投融资方案、规划设计条件、土地供应方式等方面的工作,对项目起导向作用,使改革的成果落到实处。▲

#### [主要参考文献]

- [1]刘志.奥运项目法人招标:社会公益设施项目政府投融资的新模式[J].《宏观经济管理》,2004,(8).
- [1]李鸿谷.奥运场馆从今天开始经营[J].三联生活周刊,2003,(35).
- [3]刘志.做好奥运项目法人招投标工作探索政府项目融资新模式[J].《首都经济》,2003,(7).
- [4] Nick Timmins.Building Better Partnership.Financial Times,2002.
- [5]李秀辉,张世英.PPP:一种新型的项目融资方式[J].中国软科学,2002,(2).
- [6]何小锋,张春煜.奥运金融工程[M].北京:同心出版社,2004.
- [7]周游等编著.公共经济学概论[M].武汉:武汉出版社,2002.
- [8]罗杰·理若·米勒等著,楼尊译.公共问题经济学[M].上海:上海财经大学出版社,2001.